

Administração Política das Forças Armadas na América Latina

Dr. David Pion-Berlin

LÍDERES políticos latino-americanos têm obtido considerável êxito ao subordinar seus militares a regulamentos civis, porém sem o devido conhecimento ou interesse em assuntos de defesa. No entanto, nossas próprias definições de controle civil as quais afirmam que os civis devem ter um grande conhecimento sobre defesa se tiverem que comandar, nos impedem de entender essas tendências positivas. As definições, que são normativas e amplamente baseadas em modelos importados da América do Norte e da Europa Ocidental, são exigentes, e apresentam obstáculos que os latino-americanos não conseguem transportar.

Conseqüentemente, existe uma grande lacuna entre o que supomos que deva acontecer para que o controle civil seja exercido e o que de fato aconteceu. Se, por hipótese, a base do controle civil dependesse da habilidade de políticos civis e dos oficiais por eles nomeados para mostrar suas capacidades de comandar, estaríamos com um jogo nulo: nenhum Estado latino-americano estaria qualificado, porque nunca houve nenhum tipo de ambiente permanente de ameaça à segurança que garantisse o investimento de recursos e talentos necessários para a criação de máquinas de guerra sofisticadas, nem auxílio aos supervisores civis para entender o seu trabalho.

Em geral, os militares da região não têm que se preocupar com a ameaça de invasão por forças armadas estrangeiras e, conseqüentemente os civis não têm que se preocupar em investir o tempo necessário para aprender sobre defesa, estratégia, táticas, preparação, orçamento, desdobramento, doutrina nem adestramento. Ameaças internas (narcotraficantes, terroristas, guerrilheiros) não são desafios que exijam tanta preparação e sofisticação militar.

Ao contrário dos EUA, as despesas militares latino-

americanas não geram muitos empregos civis, por isso políticos não se beneficiam com o investimento de recursos públicos em suas jurisdições. Conseqüentemente, não são incentivados a aprender sobre defesa. Mesmo assim as forças armadas devem ser administradas. A América Latina precisa de civis que possam administrar as forças armadas em termos políticos, e não em termos relacionados à defesa. Em relação a isso, a América Latina está em melhor forma de que pensamos, mas nunca saberíamos isso dentro dos limites dos conceitos intelectuais.

O Problema

Existe, entre estudiosos latino-americanos, um grande consenso de que os civis, dentro e fora dos ministérios de defesa e dos comitês legislativos, carecem consideravelmente de conhecimento em assuntos de defesa. Tais conhecimentos são vitais se os líderes políticos tiverem que impor respeito entre oficiais militares, a fim de que o controle civil seja exercido. Por incrível que pareça, um famoso estudioso desse tema afirma que, até 2 anos atrás, na Argentina, país onde algo poderia ser feito a respeito da competência civil, ainda existia uma significativa falta de conhecimento sobre a mesma, com poucos meios e instituições comprometidos com o treinamento de civis em assuntos de defesa.¹

O que é que os civis não sabem, e há quanto tempo desconhecem este assunto? Civis latino-americanos pertencentes aos Ministérios de Defesa (e às comissões legislativas) estão despreparados para fazer perguntas relativas aos objetivos de defesa nacional, prioridades, ameaças, estratégias, implementação, orçamento, doutrina e educação. Eles sistematicamente evitam perguntas sobre a necessidade das forças de defesa e sua atividade para atingir a segurança nacional. Quais objetivos políticos nacionais, na área interna ou externa, se é

que existem, que imporiam o uso das forças de defesa? Sob que condições? A que custo? Estarão os militares prontos para defender? E, finalmente há a pergunta sobre prioridade dos objetivos. Quais são os objetivos de segurança e defesa mais críticos? E os menos críticos? Supondo-se que objetivos claros estejam sejam do conhecimento público, quais são os planos da nação para alcançá-los? Ministros civis e suas equipes não parecem estar atualizados a respeito da segurança nacional e das estratégias de defesa.

Os civis da comunidade de defesa deveriam estar bem informados sobre os problemas de implementação, mesmo que a responsabilidade seja mais do lado militar. Como as forças armadas serão preparadas, organizadas, adestradas e desdobradas para enfrentar os desafios que as esperam? Há ainda assuntos orçamentários. Os civis estão

Existe, entre estudiosos latino-americanos, um grande consenso de que os civis, dentro e fora dos ministérios de defesa e dos comitês legislativos, carecem consideravelmente de conhecimento em assuntos de defesa. Tais conhecimentos são vitais se os líderes políticos tiverem que impor respeito entre oficiais militares, a fim de que o controle civil seja exercido.

colaborando para a preparação do orçamento correlacionado com os objetivos estratégicos? Eles estão alocando as verbas necessárias para as missões cuidadosamente concebidas e designadas por líderes civis? Infelizmente não há evidência suficiente que isso esteja ocorrendo.

E, por último, há questões concernentes à doutrina e à educação. Qual a orientação dada aos militares para a luta? Como tal orientação poderia mudar para se enquadrar às prioridades nacionais? O que as escolas militares estão ensinando? Será que as lições são compatíveis com os valores democráticos? Como se relacionam com os objetivos da nação? Os civis adotam uma política de não-interferência em relação ao preparo ideológico e intelectual dos soldados.

Outra maneira de ver a deficiência do conhecimento sobre a defesa na América Latina é analisar o excesso de conhecimento existente no departamento da Defesa dos EUA. O “Relatório Anual para o Presidente e o Congresso” apresentado pelo Secretário da Defesa dos EUA em 2003, traça novos objetivos operacionais e determina o orçamento necessário para cada um deles.² No relatório, o parágrafo sobre riscos operacionais faz quatro perguntas essenciais básicas que os ministérios e ministros de defesa civis latino-americanos raramente abordam: Será que temos forças adequadas disponíveis?

Será que nossas forças estão preparadas para vencer? Será que nossas forças estão atualmente prontas? Será que o emprego das nossas forças é compatível com nossas prioridades estratégicas?³ O relatório responde a cada pergunta detalhadamente: Nós ainda estamos esperando respostas dos ministros de defesa latino-americanos.

Cronometragem Histórica

É importante fazer uma cronometragem histórica. Certamente, se esse fosse o período de transição democrática, ou mesmo o período logo após a transição, seria presunçoso ter tais preocupações. Entretanto agora, 20 ou 25 anos após o movimento democrático, muito já aconteceu para que possamos avaliar adequadamente a América Latina. De fato, tal análise é feita em comparação com a Espanha. Apenas 10 anos e meio após a queda do regime franquista, Felipe Agüero pôde declarar que a supremacia civil fora completamente alcançada.⁴ Sua definição de supremacia é bem rigorosa, insistindo que civis tenham uma presença ativa nas esferas de defesa, incluindo seus próprios projetos de defesa; pontos de vista bem elaborados sobre a organização militar; normas e educação profissionais e alocação de recursos. Se a Espanha conseguiu alcançar os seus objetivos após 15 anos de democracia, com certeza está na hora de se questionar a falta de progresso da América Latina após 20 a 25 anos.

Da mesma forma, apenas uma década após a queda do comunismo, estudiosos civis-militares da Europa Central e Ocidental insistiam que os países dessas regiões já haviam mudado de assuntos de reestruturação institucional de primeira geração para desafios do controle das políticas de defesa da segunda geração.⁵ Por que será, então, que a América Latina ainda não alcançou os desafios da segunda geração?

A primeira pergunta básica é: Os civis estão encarregados dos ministérios de defesa na América Latina? Se a resposta for não e se eles não tiverem o poder de exercer autoridade ou de empregar outros civis para cargos ministeriais estratégicos, não importa se eles têm ou não sabedoria a respeito de defesa.

Não é de surpreender o fato de os militares terem dominado o cargo de ministro da defesa durante os anos oitenta, quando a região se encontrava na infância do seu renascimento democrático. No início da década de 90, tal dominação foi menos intensa, mas se olharmos para a década passada, veremos que não houve nenhuma intensão de passar o cargo do gabinete de defesa para os civis. Em 1994, 44 % dos ministros eram militares. Em 2004, o número passou para 46 %. Também é preocupante o profundo monopólio militar dos cargos de defesa em alguns dos maiores e mais importantes países: Venezuela, Peru, Brasil e México. Esses países, nos últimos 21 anos, tiveram 90 a 100 por cento das vezes ministros de defesa

**Tabela 1. Ministros de Defesa da América Latina:
Militares vs Civis, 1984-2004**

Total dos 15 países

	Total # Ministros (Militares & Civis)	# Ministros Militares	% do Total
1984	14	11	78.5
1985	21	10	48
1986	19	13	68
1987	18	12	66
1988	18	13	72
1989	18	13	72
1990	18	10	55.5
1991	18	10	55.5
1992	19	10	53
1993	18	9	50
1994	18	8	44
1995	18	8	44
1996	18	8	44
1997	18	8	44
1998	19	7	37
1999	15	8	53
2000	16	7	44
2001	15	7	46
2002	15	6	40
2003	15	5	33
2004	15	7	46

militares. De acordo com tais dados, a América Latina não tem caminhado, de forma constante, em direção ao preenchimento dos ministérios de defesa por civis.

E os civis que estão atualmente no poder? Que nível de educação e experiência relacionadas à defesa possuem? Para se obter essa informação foi necessário analisar os dados para determinar se os ministros haviam assistido aulas ou obtidos licenciaturas ou títulos de instituições acadêmicas militares ou civis na América Latina ou em outro lugar, e se já havia servido no ministério da defesa ou ocupado qualquer outro posto relevante de defesa ou relacionado à segurança no governo. Dos oito ministros de defesa civis (de um total de 15) atualmente no poder, somente dois, talvez três, têm alguma educação relacionada à defesa, e apenas um tem experiência na carreira de defesa. Dessa forma, somente 13 % dos ministros de defesa são civis com alguma experiência em defesa, e apenas 7 % deles já pertenceram ao departamento de defesa.

Naturalmente, esses dados não incluem o problema de civis pouco treinados ocupando postos subordinados nos ministérios. Os dados também não citam o assunto das comissões legislativas de defesa, ou se os membros do congresso ou seus subordinados têm o conhecimento necessário em defesa. Infelizmente, não consegui obter informações sobre essas variáveis, mas se os civis estiverem encarregados da defesa, é imperativo lembrar que a liderança vem de cima. Poucos ministros de defesa civis da região, sem mencionar os presidentes a quem estão subordinados, podem exercer autoridade sobre os militares com base nas suas experiências, independente de estarem ou não na cadeia de comando formal (e a maioria está).

Por que essa falta de conhecimento em defesa é relevante? Provavelmente essa brecha não será reparada tão

cedo. Há fortes razões históricas, estruturais e de interesse pessoal para isso. A América Latina não é uma região onde políticos nunca tiveram ou nunca terão incentivos para se atualizarem em assuntos de defesa. No entanto, isso não significa que civis não sejam capazes de lidar

Fontes:

The Statesman's Yearbook, Londres: The Macmillan Press Ltd., 1992, etc.

Edições: 135-138 (1998-1999, 2000, 2001, 2002)

Editor: Barry Hunter

Edições: 126-134 (con excepción de 127, 1989-1990, 1997-1998)

Editor: Brian Hunter

Edições: 121-125 (1984-1985 al 1988-1989)

Editor: John Paxton

Political Handbook of the World 1984-1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1994-1995

Editor: Arthur S. Banks

Binghamton, Nova York: CSA Publications, 1985, etc.

Political Handbook of the World 1995-1996

Editores: Arthur S. Banks, Alan J. Day, Thomas C. Muller

Binghamton, Nova York: CSA Publications, 1995-1996

Keesings Contemporary Archives Editions: 1985-1992, Londres

eficazmente com as forças armadas. Presidentes e seus ministros de defesa (com raras exceções) têm obtido êxito em superar rebeliões militares, acalmar tensões civis-militares e estabelecer relações estáveis e de respeito baseados na subordinação militar ao controle civil. O equilíbrio do poder político tem se inclinado indiscutivelmente a favor dos civis durante os últimos 15 a 20 anos, porém o mesmo não aconteceu com a capacidade profissional. Os civis ainda têm uma clara desvantagem em relação aos seus parceiros militares no que diz respeito ao entendimento dos prós e contras relacionados à defesa.

Quase toda a definição de controle civil presume que a administração militar faz parte da administração da defesa — sendo inseparáveis. Apesar de os políticos latino-americanos serem incentivados a administrar as forças armadas de forma a subordiná-las à autoridade civil, eles não são motivados para obterem mais conhecimentos e experiências em assuntos de defesa. No entanto, como uma coisa não pode ser realizada sem a outra, temos que contemplar a proposta absurda de que, de acordo com o nosso próprio critério, há muito pouco controle civil na América Latina.

Considerando-se que as relações civis-militares na região encontram-se em condições precárias e dada a importância do controle civil para a sobrevivência e consolidação da democracia, conclui-se que os governos democráticos também se encontram em condições precárias. Não é o caso. Uma alternativa razoável é adaptar as definições, para que sejam relevantes e acompanhem as realidades latino-americanas. Em primeiro lugar, elas devem ser adaptadas separando-se o controle civil das forças armadas do controle civil da defesa.

Controle Civil e Conhecimento sobre Defesa

Há muito tempo discute-se a dificuldade de comandar as forças armadas sem conhecer um pouco sobre defesa. Segundo o ditado, a obediência implica em comando. Os soldados podem cumprir suas ordens fielmente se confiarem no conhecimento de seus supervisores nos assuntos que mais os interessam. Na ausência dessa liderança, os soldados perdem o respeito pelos seus supervisores civis e a cadeia de comando perde sua força, resultando em insubordinação militar.⁶

Obviamente, a autoridade de comando pode envolver muitas coisas, no entanto as relações civis-militares deixam pouca dúvida que o comando está fortemente ligado ao conhecimento sobre defesa, o que falta aos civis (pelo menos na América Latina). As necessidades de conhecimento começam com Samuel Huntington, autor de *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations (O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações Civis-Militares)*.⁷ Mesmo dentro

da noção de controle do objetivo, o qual depende da profissionalização das forças armadas, há uma grande necessidade de competência civil em assuntos relacionados à defesa. O Secretário de Defesa deve ser capaz de integrar informação fiscal e de defesa no plano político como um todo. Para tanto, seria preciso contar com funcionários civis e militares no desenvolvimento de um abrangente programa militar.⁸

O Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council — NSC*), composto em sua maioria por civis, presta assessoramento sobre políticas de segurança nacional.⁹ Huntington acha inconcebível que tal agência opere sem que os seus funcionários civis tenham o devido conhecimento sobre defesa. O fracasso em manter os membros os Conselhos de Segurança Nacional na América Latina informados sobre assuntos de defesa talvez seja uma das razões pelas quais os presidentes raramente convoquem essas organizações.

Estudos recentes indicam uma tendência para a posição de Huntington. Segundo Agüero, o controle civil envolve a habilidade civil em definir objetivos e organizar a defesa, formular a condução das políticas de defesa e monitorar a implementação de políticas para evitar que os militares percebam a incompetência civil e superar a resistência no corpo de oficiais das forças armadas em relação à liderança democrática.¹⁰ Em seus comentários sobre as necessidades para o controle civil democrático, J. Samuel Fitch ressalta que os civis devem ser capazes de identificar ameaças que justificariam o uso de força militar; atribuir missões de defesa — ou de segurança — às forças armadas; obter um orçamento razoável; elaborar uma política de defesa; e supervisionar a educação e a socialização militares. Na ausência desses elementos, a subordinação militar às regras civis poderia tornar-se condicional — e não mais absoluta.¹¹

Segundo Harold Trinkunas, em *Crafting Civilian control in Argentina and Venezuela (Gerenciando o Controle Civil na Argentina e na Venezuela)*, o ponto-chave para os civis é tentar institucionalizar seu controle por meio da supervisão do profissionalismo e das atividades militares.¹² Para conseguir isso, precisariam demonstrar um compromisso substancial com os recursos do governo e com a busca do conhecimento específico. Frinkunas reconhece que há menos métodos de controle de custos que dependem de estratégias de apaziguamento de dividir para dominar, assim como aquelas que dependem menos da especialização e da supervisão. Ele previne, porém, que estas estratégias são arriscadas e resultam, na melhor das hipóteses, no enfraquecimento do controle institucionalizado.

Ao tratar da necessidade de uma reforma no campo da defesa, eu argumento que “as grandes mudanças de reorganização institucional devem ser executadas pelo presidente e os seus funcionários de defesa”, o que não

foi feito no caso da Argentina. Eu também culpo as forças armadas por não terem “se agarrado tenazmente a um projeto de defesa como se fosse um assunto que somente elas poderiam fazer”.¹³ Com os assuntos de defesa percebidos como fora de seus limites, os civis nunca foram capazes de comprovar suas capacidades. Em vez disso, eles desenvolveram certo complexo de inferioridade que apenas reforça a dependência em relação às forças armadas.

Ruth Diamint concentra-se na tarefa de educar os civis nos assuntos de defesa, observando que há um desinteresse por parte dos estados em investir na criação de locais de treinamento para civis nessas áreas, como os existentes para corpos diplomáticos ou para a economia.¹⁴ Juan Rial chama atenção para o fato de que civis que se formam em diversas instituições de ensino superior na América Latina raramente encaminham-se para os ministérios de defesa.¹⁵ Os que o fazem são, na sua maioria, militares. Desse modo, não há nenhuma oportunidade para fazer carreira para aqueles que aspiram ser administradores de defesa. Os resultados são previsíveis. Diamint tem procurado indícios sobre o conhecimento dos assuntos de defesa nos ministérios de defesa latino-americanos. Em todos os casos ela nada encontrou.

Por que será que as questões relacionadas com a defesa – nas palavras de Diamint — “sempre foram preocupações particulares das forças armadas e de poucos civis associados a elas?”¹⁶ Por que os civis não “retomam a defesa” dos militares? Por que, após mais de duas décadas de governo democrático, foram empregados tão poucos recursos para preparar os civis com conhecimentos necessários à condução de assuntos relacionados à defesa dentro dos ministérios e comitês legislativos? E por que nossos critérios de controle civil aparentemente tem estado tão fora de sintonia com as realidades latino-americanas? O fato é que civis não estão e tão cedo *não estarão* suficientemente preparados para os assuntos de defesa. Eles sempre terão um conhecimento deficiente porque não há nenhum incentivo para que aprendam qualquer coisa sobre defesa. Por diversas razões importantes, o campo da defesa não é, e não será, prioridade para os governos latino-americanos.

Legados Históricos e o Impedimento da Guerra

Os exércitos latino-americanos não foram criados e nem obrigados a servirem de forma equiparável com os exércitos da Europa Ocidental durante os estágios de formação da criação dos Estados. Salvo algumas exceções, os exércitos latino-americanos nunca participaram ativamente na formação do Estado. Eles nunca usaram poder ofensivo para ampliar o território nacional à custa de outros países. Eles estavam principalmente envolvidos em conflitos internos e mutuamente destrutivos entre os

caudilhos — chefes de partidos políticos e outros agentes poderosos — todos dentro das fronteiras demarcadas pela Espanha e Portugal. Conseqüentemente, eles não precisaram aumentar em tamanho ou alcançar um nível de preparação de acordo com as grandes tarefas de formação do Estado e, por isso, não herdaram os legados críticos como os exércitos europeus.

Abstraia-se dos mitos que os exércitos construíram a respeito de seus papéis indispensáveis na defesa da Pátria e você descobrirá que essas instituições, com uma ou duas exceções, nunca obtiveram sucesso em expandir o alcance de seus territórios, ou até mesmo consolidar os territórios que possuíam. Não obstante, as forças armadas raramente empregaram suas capacidades ofensivas para projetar e apoderar-se de território, nem se prepararam para fins defensivos. Os países da América Latina tiveram poucas guerras entre eles. A região sempre foi e continua

Apesar de os políticos latino-americanos serem incentivados a administrar as forças armadas de forma a subordiná-las à autoridade civil, eles não são motivados para obterem mais conhecimentos e experiências em assuntos de defesa. . . . Considerando-se que as relações civis-militares na região encontram-se em condições precárias e dada a importância do controle civil para a sobrevivência e consolidação da democracia, conclui-se que os governos democráticos também se encontram em condições precárias.

sendo uma das regiões mais pacíficas do planeta, e os militares nunca tiveram que ser elementos dissuasivos de uma invasão.

Na ausência de guerra ou a ameaça da mesma, a demanda por máquinas de guerra poderosas foi muito menor, assim como também foi reduzida a exigência de civis com grande experiência na esfera da defesa. No seu exaustivo estudo sobre guerras e Estados-Nação na América Latina, Miguel Centeno conclui que as elites civis, oficiais militares, as populações em geral e a mídia rejeitam a idéia da guerra como uma opção viável para resolver problemas políticos.¹⁷

Os políticos raramente expressam a retórica da guerra e normalmente temem mais os movimentos internos das massas do que a invasão por parte de países estrangeiros. Os líderes nacionais não consideram a guerra como um ganho racional e não a incluem como parte de seus repertórios comportamentais. A sociedade normalmente rejeita a guerra ou a preparação para a guerra como uma opção. Em 1998, dois terços dos participantes de uma

Ministérios de Defesa da América Latina: Militares vs. Civis

	Total #Tabela 2. Ministros (Militares & Civis)	# Ministros (Militares)	% do Total
	<i>21 anos</i>		
Argentina	21	0	0
Bolívia	22	6	27
Brasil	58*	52	90
Chile	22	6	27
Colômbia	21	7	33
Equador	22	22	100
El Salvador	21	21	100
Guatemala	21	21	100
Honduras	21	15	71
México	21	21	100
Nicaragua	22	6	27
Paraguai	21	11	52
Peru	21	19	90
Uruguai	21	2	9.5
Venezuela	21	20	95

pesquisa de opinião opuseram-se às vendas de armas norte-americanas para a América Latina, temendo que isso gerasse uma corrida armamentista.¹⁸ Centeno diz, “historicamente os Estados latino-americanos e suas populações não parecem ter tido o apetite institucional ou político, forjado, pelo tipo de insanidade organizacional da guerra moderna”.¹⁹

A América Latina recebe a guerra e isso não é visível. Nos últimos 100 anos, houve somente seis guerras, e apenas três delas ocorreram a partir de 1935.²⁰ A América Latina vem atrás da Europa, da Ásia e do Oriente Médio em termos de número de guerras ocorridas durante o século XX. Apenas a África travou menos guerras. Houve muitos conflitos fronteiriços, mas de acordo com Centeno, somente 5% desses conflitos transformaram-se em guerras de grande escala, contra 65% na Europa. David Mares faz referência às disputas militarizadas entre Estados-Nação, onde a violência militar é ameaçada, exibida ou empregada sem que estale a guerra, como sendo um fato abundante na história da América Latina, chegando a centenas de casos semelhantes.²¹ Ainda assim, das 237 disputas militarizadas entre Estados-Nação nas Américas do Sul e Central durante o último século, somente 2,5% desdobrou-se em combate de grande escala.

Esse percentual reflete tanto uma relutância quanto uma falta de habilidade para travar guerras.²² As forças armadas latino-americanas não estão treinadas ou preparadas para lutar em batalhas internacionais. Assim, quando de fato enfrentam o inimigo, procuram por saídas rápidas em vez de vitórias decisivas.

Em janeiro de 1995, sentindo que um conflito estava iminente entre o seu país e o Peru, o presidente equato-

riano Duran-Ballen Cordovez pediu a atenção dos Estados garantês três dias antes do início das hostilidades. Três semanas depois, os Estados garantês conseguiram um cessar-fogo, e 11 dias mais tarde, a breve guerra teve fim com a Declaração de Montevideu. Monica Herz e João Pontes Nogueira fizeram o seguinte comentário, “O temor de um ataque generalizado certamente contribuiu para limitar a escalada de violência e para rapidamente pôr fim à guerra.”²³

Sim, já houve muitas guerras internas prolongadas entre exércitos e guerrilheiros e guerras civis entre facções políticas e suas milícias, mas as exigências de recursos organizacionais e logísticos não podem competir com as necessárias em conflitos entre Estados. À exceção do Sendero Luminoso no Peru e das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), a maioria das uni-

dades guerrilheiras na América do Sul foram derrotadas com relativa facilidade, impossibilitando a avaliação das capacidades de combate das forças armadas. No Peru, não foi a vitória dos militares no campo de batalha que derrotou Sendero, e sim o persistente trabalho de inteligência da polícia.

Centeno argumenta que as forças armadas da América Latina procuravam missões internas porque eram capazes de lidar eficazmente com elas. Ao formar sua arquitetura defensiva da Guerra Fria, os Estados Unidos sabiam que não podiam contar com a América Latina para contribuir na defesa do Hemisfério. Acreditavam que os militares latino-americanos não estavam suficientemente equipados para colaborar em guerras internacionais de grande escala. Assim, os Estados Unidos relegaram aos estados latino-americanos à diplomacia interna e orientaram sua assistência militar e programas de vendas a fim de induzir uma aparência interna.

Evitando a Guerra

Quando os países da América Latina ocasionalmente entram em guerra, suas capacidades, sem mencionar seu ânimo para a luta, esgotam-se rapidamente, como evidenciado com a derrota da Argentina pela Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas em 1982 e pela brevidade do conflito Peru-Ecuador em 1995. As lições aprendidas desses breves e fracassados confrontos são bem diferentes daquelas aprendidas no Hemisfério Norte, onde civis e peritos de defesa revisam interminavelmente performances anteriores, observando como táticas, estratégias, equipamentos e homens foram combinados para vencer ou perder, a fim de

estarem mais bem preparados para a próxima guerra.

No Sul, governos e forças armadas normalmente formulam meios para evitar uma próxima guerra. A Argentina descobriu rapidamente como estava mal preparada para uma disputa armada contra uma grande potência mundial. A lição aprendida não ocasionou no desenvolvimento de uma máquina de guerra maior e mais sofisticada, e sim, “empregar ou concentrar seus esforços nas discussões diplomáticas”.

As Forças Armadas da Argentina foram reduzidas a uma pequena parte do que eram antes. Há um menor número de homens, de armamentos, de instalações e menos tempo para adestramento. Enquanto isso, os esforços diplomáticos têm solucionado inúmeras disputas com a Inglaterra e com os vizinhos Brasil e Chile. A diplomacia reduziu tanto as tensões entre esses países tornando praticamente impensável um conflito armado entre eles o que, por sua vez, tornou desnecessário equipar os militares e prepará-los para travar eficazmente uma guerra entre Estados reduzindo a preocupação de civis em relação ao preparo da defesa.²⁴

A Argentina não é a única a querer evitar a priorização do preparo militar. A América Latina investe menos nas forças armadas do que qualquer outra região do planeta. A média percentual dos gastos militares em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) é menor que na Europa Ocidental, Ásia, África e América do Norte. O percentual das despesas do governo central com gastos militares na América Latina é significativamente menor do que em qualquer outra região. Poucos políticos dedicam tempo, recursos e poder político necessários para transformar suas Forças Armadas em unidades de guerra efetivas.

O que os políticos e exércitos têm feito com muito entusiasmo é estabelecer acordos de cooperação de segurança, reduzindo a probabilidade da necessidade ou o risco de disputas armadas entre vizinhos. Pode parecer como negócios de defesa costumeiros quando se observa os inúmeros esforços por parte dos Estados do Cone Sul para estabelecer a cooperação de segurança regional. Já foi realizada uma impressionante gama de atividades relacionadas à defesa, de visitas mútuas a adestramentos e simulações combinadas. No entanto, o principal motivo por trás desses esforços não é de construir uma melhor defesa contra um inimigo desconhecido ou indefinido, e sim de aumentar a confiança e a transparência entre eles, a fim de evitar a tentação da guerra e a preocupação com a defesa.²⁵ Isso significa que supervisores civis podem dedicar menos tempo e atenção à preparação da defesa.

O ambiente mais calmo na maior parte das Américas Central e do Sul reduz a necessidade de manter a força preparada e aprestada, sem mencionar a necessidade de fortalecer, sofisticar e aumentar as forças armadas. Os governos com poucos recursos têm outras prioridades tentando resolver problemas econômicos e sociais.

Embora não exista um ambiente permanente de ameaça à segurança que exija investimento em meios, tempo e talentos necessários para a criação de forças armadas sofisticadas, existe, contudo, um ambiente permanente de ameaça econômica e social, incluindo o aumento da pobreza e do desemprego e a redução dos serviços de bem-estar social, entre outros, o que exige a atenção do governo. Assuntos relacionados à defesa não são capazes de competir com esse tipo de necessidades, e a verdade é que nunca puderam.

Desestímulo Racionais para Aprender sobre a Defesa

A defesa é um bem público, raramente usado. No dia a dia os cidadãos latino-americanos dependem da eletricidade, dos transportes, da comunicação, do esgoto, dos sistemas educacionais e de clínicas médicas. As forças de defesa, no entanto, estão à espera, quase nunca são empregadas e são raramente visíveis. Se os meios destinados à defesa estão em precárias condições os cidadãos não se importam, pois estão mais preocupados com as estradas, telefones, energia elétrica e transportes. A defesa não afeta as suas vidas diretamente. Portanto, é difícil para os políticos estabelecerem os gastos com a defesa como uma prioridade política.

Se as ameaças militares à segurança nacional fossem mais comuns, visíveis e iminentes e a necessidade de emprego de forças militares fosse mais real, o tema não seria tão difícil. Mas esse não é o caso. Para ser mais preciso, há várias ameaças à segurança (narcotráfico, terrorismo, contrabando, outras atividades criminais e migração ilegal) às quais os militares não respondem satisfatoriamente. Nesse já conhecido ambiente de segurança, a polícia, as forças de segurança interna, as autoridades de imigração e unidades de inteligência estão na linha de frente. As forças armadas ocupam posições na retaguarda, à espera do chamado ocasional para prestar apoio a outras forças. Mesmo quando se engajam, elas o fazem de uma maneira limitada, quer seja com apoio logístico, vigilância aérea ou conduzindo batidas anti-crimes em bairros assolado por drogas. Esses não são os tipos de missões que testam a capacidade militar.

Obviamente, mesmo na ausência de ameaças, a defesa ainda seria relevante se proporcionasse bens pessoais importantes para seus cidadãos. Nos Estados Unidos isso ocorre. Milhões de norte-americanos —frequentemente comunidades inteiras — dependem das despesas com a defesa para o seu sustento. As bases militares e fábricas de munições, as quais empregam civis, estão espalhadas pelo país e motivam os legisladores a conhecerem e se preocuparem com assuntos de defesa, aquisição e orçamento militar e seu aumento. Membros importantes do congresso e o seu pessoal altamente treinado participam dos Comitês de Serviços das Forças Armadas, onde

exercem influência considerável.

Em contraste, na América Latina, as atividades ligadas à defesa oferecem poucos empregos civis e estão normalmente concentrados em áreas específicas. A defesa não é uma grande oportunidade para verbas governamentais.²⁶ Dessa forma, apenas alguns legisladores beneficiam-se ao encaminhar despesas para a defesa. Se há pouco a ganhar com o aumento de investimentos e recursos para suas cidades, legisladores, como membros de seus respectivos partidos, podem ter ainda um incentivo para deliberar sobre políticas de defesa. Os partidos políticos da América Latina raramente incluem assuntos de defesa em seus programas partidários, e não consideram a defesa como assunto relevante durante suas campanhas e nem após.²⁷

Nos Congressos da América Latina, as comissões de defesa (nos países que possuem) são insuficientemente preparadas para exercer autoridade e supervisão.²⁸ Apenas dez países latino-americanos possuem comitês dedicados

O ambiente mais calmo na maior parte das Américas Central e do Sul reduz a necessidade de manter a força preparada e aprestada, sem mencionar a necessidade de fortalecer, sofisticar e aumentar as forças armadas. Os governos com poucos recursos têm outras prioridades tentando resolver problemas econômicos e sociais.

exclusivamente à defesa. Os outros possuem comitês com jurisdições sobrepostas. No Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Paraguai a defesa divide a agenda com as relações exteriores, ordem pública, desenvolvimento ou operações governamentais em geral, o que significa uma redução da atenção especial para assuntos militares e de defesa.²⁹ Os membros do Congresso nessas comissões raramente permanecem por muito tempo, portanto não adquirem a experiência e o conhecimento necessários. O âmbito das tarefas relativas às forças armadas e a defesa dessas comissões são restritas.

Uma retrospectiva dos trabalhos dos comitês de defesa em 13 países em anos recentes mostra que seu principal trabalho é conceder permissões de desdobramentos de tropas para o exterior; a entrada de tropas estrangeiras no território nacional; normas de promoção e aposentadoria; pensões e benefícios de previdência social para oficiais e suas famílias; assuntos jurídicos, incluindo jurisdições de tribunais militares e cerimônias de condecorações ou solenidades, incluindo a entrega de medalhas, honras, e assuntos afins.³⁰ Tais funções correspondem ao que está estipulado nas constituições nacionais para o poder legislativo em geral. Em outras

palavras, as comissões de defesa não desenvolveram suas próprias e detalhadas agendas de defesa.

Refletir sobre o que essas comissões *não* estão fazendo regularmente é instrutivo. Elas não estão renovando as cotas de defesa nos orçamentos, e por um motivo justificável: elas não têm acesso ao orçamento. Os membros do Congresso não conhecem o detalhamento dos diversos itens do orçamento de defesa.

Na maioria das sociedades latino-americanas, a segurança nacional excede o direito do Congresso de rever, analisar e mudar as verbas da defesa. Nem as comissões de defesa, de orçamento ou de finanças estão autorizadas a reabrir, examinar ou reescrever os pacotes de orçamento da defesa. Não há nenhuma revisão dos itens, nenhum aumento e, portanto, nenhuma capacidade real de estipular ou modificar recursos para a contabilidade da defesa, o que enfraquece a habilidade dos comitês de exercer outra função vital: a supervisão.

As comissões de defesa não estão exercendo uma supervisão com o devido conhecimento sobre as operações de defesa, a não ser tomar decisões sobre as saídas e entradas de tropas. Às vezes opinam sobre a produção e aquisições de materiais de defesa e assuntos judiciais militares. Sem a necessária informação sobre as despesas, o Congresso não pode responsabilizar os militares por desvios de verbas, desperdícios ou fraudes. As comissões não possuem auditores que possam examinar as contas militares. Na melhor das hipóteses, as comissões podem chamar os ministros de defesa para depor. Quando há algum esforço para exercer a supervisão orçamentária, parece ser controlado pelas próprias forças armadas.

Outro assunto central além da informação é o conhecimento especializado necessário para a supervisão. Ao contrário dos campos da educação ou saúde, poucos países latino-americanos têm comunidades de especialistas que podem informar ou ajudar os funcionários das comissões. O local para as discussões sobre a defesa é a academia militar, e não um centro de estudos ou uma universidade civil. Além disso, existem poucos canais de comunicação institucionalizados ou “portas giratórias” que liguem os comitês a um estabelecimento externo de defesa que ajudar a tomar decisões mais bem informadas.³¹

Em suma, o público não presta atenção à defesa a menos que haja uma ameaça externa clara que exija uma resposta militar organizada. Como tais ameaças raramente se materializam nas Américas Central e do Sul, os políticos legislativos não priorizam assuntos da defesa que não lhes traz dividendos eleitorais. A defesa, ao contrário de vários outros assuntos mais urgentes, não lhes trará benefícios tangíveis.

Os partidos políticos não tomam posições importantes sobre a defesa em suas plataformas eleitorais pelos mesmos motivos, e os que estão no governo não dão prio-



Exército do Chile

A ex Ministra de Defesa Nacional, Sra Michelle Bachelet Jeria, recebe honras militares de uma unidade de cerimonial.

ridade à defesa. Tudo isso nos faz concluir que os civis dentro e fora do governo não têm a experiência necessária para liderar na área da defesa. Contudo, os civis devem exercer autoridade política sobre os militares e prestar atenção aos assuntos civis-militares. Como podem fazer isso sem um conhecimento profundo sobre a defesa? A verdade é que vêm fazendo isso há muitos anos.

Civis no Comando sem Especialização em Defesa

O controle civil na América Latina, em qualquer parâmetro, provavelmente não dependerá que os civis obtenham proficiência em defesa. Durante as duas últimas décadas, enquanto a *competência* continua com os militares, o *poder* tem passado para os civis. Com algumas exceções, os civis ganharam o controle sobre as forças armadas, apesar das consideráveis lacunas em conhecimentos relacionados à defesa que não foram preenchidas. O equilíbrio de poder passou decisivamente para os governos democráticos na Argentina, Uruguai, Brasil, Bolívia, Peru, Honduras, Nicarágua e El Salvador.

Em menor proporção, porém ainda visível, é um movimento a favor de civis no Chile e na Guatemala. Até mesmo na Colômbia, onde a brutal guerra civil ainda continua, não há sinal de que o governo civil esteja perdendo o controle de suas Forças Armadas. Somente no Equador, Paraguai e Venezuela é que os esforços para reduzir consideravelmente o poder político militar não

foram bem-sucedidos. Em geral, as forças armadas têm menor influência política nos sistemas democráticos da América Latina do que já tiveram no passado. Evitar os golpes de estado é uma preocupação corrente devido à ameaça de tais golpes ou outras ações provocadoras, que os militares tipicamente produziram, no passado. Num sentido prático e legal, a maioria das forças armadas continua subordinada às autoridades civis. Os presidentes exercem o comando legal sobre suas forças e os militares honram tal comando.

Alguns dos sucessos obtidos na América Latina no curso de duas décadas incluem:

- a criação ou recriação de ministérios de defesa, a maioria dos quais está inserida na cadeia de comando;
- a significativa redução militar, em termos de tamanho da força e orçamento;
- a perda de prerrogativas militares, incluindo a redução das jurisdições de tribunais militares; a perda de posições no gabinete do presidente e outras posições de autoridade no governo e a perda de controle sobre a polícia e outras forças de segurança internas;
- a perda de partidários civis que veladamente respaldam as forças armadas (principalmente na ala da direita e nos círculos de negócios) e, dessa forma, seu poder pretoriano no Estado;
- maior autonomia civil na criação de políticas nacionais e, concomitantemente, nenhuma interferência militar, com exceção da Venezuela;

- não interferência militar na seleção e eleição de civis para cargos políticos (com exceção do Equador e Venezuela);
- substituições gerais dos mais altos comandantes promovidas pelo presidente (na Argentina, Guatemala e Honduras) e consentimento militar para essas mudanças;
- missões militares (internas e externas) realizadas sob o comando de autoridades civis, e não autonomamente.

Apesar de todas essas melhorias, a região parece estar anos-luz do controle civil democrático institucionalizado, se isso significa profundos conhecimentos e supervisão dos assuntos de defesa por parte dos civis nas melhores instituições de defesa. A distância entre essas expectativas e a realidade no terreno é incrível. Pegue a América Central como exemplo. Esta região é símbolo de muito do que aconteceu na América Latina. Mark Ruhl retrata a situação com precisão, observando como, ao contrário das expectativas, “líderes escolhidos democraticamente [na Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua] subordinaram, em grande escala, os militares ao controle civil e restringiram sua influência política”.³²

As evidências dessa tendência são claras. As forças armadas aceitaram “grandes reduções em seus orçamentos e estruturas”, perderam o controle da polícia, assistiram seus tribunais perderem a jurisdição sobre os casos de direitos humanos e aceitaram, apesar do desgosto, mudanças inesperadas e extensas no quadro de pessoal e, em geral, têm obedecido às ordens do poder executivo e se abstiveram de interferir na elaboração de políticas governamentais.³³

Controle Militar

As forças armadas operam dentro dos limites da lei, e as leis têm sido fortalecidas para esclarecer as prerrogativas dos presidentes e de seus ministérios da defesa. Mesmo assim, em todos os casos as forças armadas desfrutam de autonomia sobre assuntos institucionais e de defesa que os civis não têm acesso. Quer seja um país como El Salvador, que discutivelmente deu os maiores passos em direção ao controle civil, ou como a Guatemala, que ficou para trás, a tendência é a mesma: quando se trata de planejamento, operações, orçamento, adestramento, doutrina ou educação sobre assuntos de defesa, não há presença civil.

El Salvador, onde as forças armadas foram no passado tão dominantes, “agora aceita o controle civil”.³⁴ Mesmo assim, o ministério de defesa está completamente inundado de cima a baixo pelos militares. As forças armadas controlam todas as fases de planejamento, orçamento, operações e coleta de inteligência da defesa. E as comissões legislativas de defesa, sem nenhum conhecimento e interesse em defesa, não monitoram o emprego dos recursos pelos militares. Assim que os presidentes de El Salvador e de outros países da América Central restabe-

leceram, com sucesso, a ordem civil-militar, perderam o interesse por negociações adicionais sobre reformas militares presididas por eles ou por seus ministros de defesa.

Em suma, há uma ausência completa de visão interna, influência e especialização civis relacionadas à defesa na América Central, e mesmo assim a subordinação militar aos regulamentos civis tem sido, em grande parte, alcançada. É importante observar que não há nenhuma tendência discernível em direção ao aumento da especialização civil em assuntos de defesa. Não há sequer uma insinuação de que eles tenham qualquer interesse no assunto. O resultado, pelo menos e El Salvador (e Honduras) é uma maior autonomia institucional para as forças armadas num sistema caracterizado por Ruhl como “próximo do controle civil democrático”.³⁵

Então qual é o problema? A reação comum a tais tendências é que os governos da América Central, assim como a maioria dos governos latino-americanos, conseguiram uma semelhança de controle civil. Entretanto, a fim de completar e institucionalizar a tarefa, eles *devem* vencer a barreira da sabedoria de defesa e *devem* fortalecer seus ministérios e comissões legislativas com a contratação de civis especializados em defesa. É aqui onde se deve afastar da sabedoria convencional e dizer: “o que temos agora é quase tão bom quanto o que obteremos”. Devemos dispensar as “obrigações” e dedicar mais tempo à construção de definições e análises que correspondam mais com as realidades da América Latina, e não da América do Norte ou da Europa.

As exigências para o controle civil, num ambiente seguro onde a ameaça de guerra é remota, as necessidades por maiores perícias militares são baixas e os benefícios materiais para a sociedade são poucos – deveriam ser diferentes daqueles onde as ameaças, exigências e benefícios são enormes. Em outras palavras, os governos civis precisam de ministros capazes de administrar assuntos militares, não assuntos de defesa. Precisam de especialistas que possam interagir com as forças armadas nos níveis políticos e pessoais mais que em níveis técnicos. Há uma menor necessidade em investir na formação de peritos em defesa quando assuntos críticos têm menos a ver com o preparo para a guerra ou a prontidão da defesa e têm mais a ver com as forças armadas como uma instituição associada centrada no próprio interesse. A administração civil de assuntos militares precisa ser separada da administração civil de assuntos de defesa. Sendo feito isso, podemos formular uma definição de controle civil menos exata, mas empiricamente mais realística.

Controle Político Civil

Embora os civis relutem em lidar com assuntos de defesa, eles ainda precisam administrar as forças armadas.



Exército Brasileiro

O ex Ministro Elcio Alvares, primeiro titular do Ministério da Defesa, criado em 1999, passa revista às tropas blindadas na Guarnição da Vila Militar, no Rio de Janeiro, Brasil.

Estas forças formam o poder coercitivo do Estado bem como uma corporação auto-interessada com necessidades que precisam ser abordadas. Líderes civis têm administrado as forças armadas, principalmente através de um tipo de controle civil político, o que é um meio barato de alcançar uma calma relativa em assuntos civis-militares, sem investir na formação extensiva da instituição, especialização, supervisão legislativa e grandes orçamentos. Esse tem sido o modo de operação da maioria dos presidentes e ministros de defesa na América Latina durante muito tempo.

O controle político civil tem que ser diferenciado das noções clássicas de controle civil, independentemente de ser objetivo, subjetivo (modelo de penetração), democrático ou as reinvenções mais recentes desses termos. O conceito tem diversas dimensões. Por exemplo, é um meio de evitar comportamentos militares indesejáveis, quer seja pressão intensa, provocação, ameaças de golpe de estado ou golpes reais. Certamente evitar os golpes de estado em si não solidifica uma relação hierárquica entre os líderes civis e suas forças armadas, porém, numa região historicamente marcada por golpes de estado, é uma realização importante.

Além disso, o controle civil político é pessoal. Diferente da noção de Huntington de controle civil subjetivo, o controle civil não quer dizer que a maioria das forças armadas esteja associada ao ponto de vista político ou

civil de um partido. Ao contrário dos modelos de penetração praticados em Estados comunistas, o modelo de controle civil não presume esforços para doutrinar oficiais e soldados com uma filosofia política, assim como também não presume que os soldados tenham absorvido e internalizado completamente o princípio do controle civil democrático. Em vez disso, o conceito sugere um esforço mais modesto para assegurar a conformidade com política, em primeiro lugar, nos mais altos escalões das forças armadas. Os oficiais-chave selecionados estão predispostos a concordar com as preferências dos políticos no poder. Eles são os oficiais que melhor podem influenciar as posições políticas em seus subordinados ou acalmar os ânimos sobre essas posições. Os presidentes promovem oficiais com os quais já estão familiarizados, aqueles que conheceram através de partido político ou conexões familiares, ou a quem consideram que lhes sejam leais. De qualquer forma, eles tentam remover dos postos mais altos aqueles que eles calculam que possam causar problemas. Desse modo, pode ser necessário ignorar os critérios de antiguidade para encontrar oficiais que demonstrem máxima obediência, forçando os de maior hierarquia a passarem para a reserva.

Até mesmo na Argentina, o país que supostamente está mais próximo do controle civil institucionalizado do que qualquer outro, as dimensões pessoais continuam críticas. Logo após assumir o cargo, o Presidente Nestor

Kirchner demitiu aproximadamente metade dos oficiais do comando superior que ele supunha terem sido muito próximos ao Presidente Carlos Menem, terem antecedentes duvidosos quanto ao assunto de direitos humanos ou aqueles que pudessem ter interferido em inquéritos dos abusos de direitos humanos. O primeiro a sair foi o General Ricardo Brinzoni, que manifestou opiniões políticas divergentes. Para substituir Brinzoni, Kirchner escolheu o General Roberto Bendini, que ocupava a vigésima posição na hierarquia do Exército, era seu conhecido e depositário de sua confiança.³⁶ Os novos reformados foram embora sem apresentar objeção.

Os presidentes nomeiam ministros com capacidade em

Os presidentes promovem oficiais com os quais já estão familiarizados, aqueles que conheceram através de partido político ou conexões familiares, ou a quem consideram que lhes sejam leais. De qualquer forma, eles tentam remover dos postos mais altos aqueles que eles calculam que possam causar problemas.

administração das forças armadas, mas que normalmente não têm experiência ou educação em defesa. Eles não têm instrução em defesa, no entanto são politicamente aptos. Eles sabem como manter os militares longe das manchetes dos jornais, acomodarem situações difíceis, apaziguarem as situações críticas, acalmar os ânimos, dar garantias de apoio, reinterpretar as mensagens políticas de forma positiva, e assim por diante. Isso não significa submissão às preferências militares, mas sugere a disposição em levar essas mensagens à cadeia de comando.

Hábeis são os administradores civis que desejam representar os interesses militares na administração das forças armadas, ao mesmo tempo em que transmitem as preferências e ordens para os militares de maneira diplomática, porém firme, o que é extremamente importante quando as prioridades políticas governamentais divergem das militares. Os governos devem ser capazes de tomar decisões não populares nas forças armadas, e ainda assim manter a obediência militar. No entanto, é improvável que os governos ganhem cooperação militar provando seu credenciamento em defesa, em vez disso eles lembram as forças armadas que são os encarregados, junto à administração, de fazer políticas, e é dever constitucional das forças armadas cumpri-las de modo subordinado. Assim, a autoridade civil e o respeito militar por essa autoridade não se originam do conhecimento civil da defesa.

Os presidentes e seus ministros civis de defesa tentam evitar, desconsiderar, desviar ou minimizar os protestos militares, sendo bem sucedidos nesse intento.

Caso contrário abre-se as portas a futuros protestos e corre-se o risco de enfraquecer a esfera de influência do governo, o que não se pode dizer que as forças armadas nunca expressam seu descontentamento. Entretanto, quando acontece, é feito de maneira muito privada, dentro de canais oficiais.

As forças armadas evitam tratar de assuntos públicos com civis e abstêm-se de provocações abertas e ameaças, observando as regras do jogo civil-militar. Ao honrar esses procedimentos, as forças armadas ajudam a solidificar o controle político civil, mas não abandonam seu direito de exercer influência, o que pode vir na forma de assessoramento e apoio.

No âmbito das esferas de influência, o controle político civil adere ao conceito “viver e deixar viver”. Os líderes civis não se intrometem no núcleo dos interesses militares se as forças armadas seguem as mesmas regras sobre o núcleo de interesses do governo. A função central das forças armadas engloba a administração de seus serviços e, o mais importante, o planejamento, a preparação e a programação de defesa, o que separa o modelo latino-americano do norte-americano, no qual o secretário de defesa e seu pessoal administrativo, formado principalmente de civis, são os encarregados da política e da estratégia de defesa.

Na América Latina, questões sobre estratégias e táticas de defesa relacionadas ao adestramento, estrutura e desdobramento da força estão a cargo dos militares. Enquanto isso, eles cumprem com os limites de sua área de influência, deixando os civis a cargo das políticas que estão fora do domínio da defesa. Os militares também não têm influência na escolha de líderes políticos e nomeações para o gabinete.

Se isso parece como controle civil objetivo, na verdade não é. Huntington certamente sustenta que deve haver uma rigorosa divisão de trabalho entre assuntos militares e assuntos civis, mas ele também argumenta que a subordinação militar depende do seu profissionalismo. O que não se aplica no caso apresentado. Níveis de profissionalismo podem variar consideravelmente entre as forças que claramente aderem ao controle político civil. Além disso, o controle civil objetivo presume que, como consequência de um maior profissionalismo, as forças armadas ficariam apolíticas. O centro do controle político civil é a política; os militares e os seus supervisores civis são os atores políticos.

As forças armadas constituem a força coercitiva do Estado e um grupo de interesse incorporado politicamente orientado que busca benefícios para si mesmo. Seus supervisores civis são políticos porque influenciam no comportamento militar para conduzi-los à subordinação, fazendo que os militares assumam comportamentos que podem não ser de sua preferência. A ocupação de posições formais de autoridade não é o suficiente;



Departamento de Defesa

O Secretário de Defesa dos EUA, Donald H. Rumsfeld cumprimenta o Ministro de Defesa da Argentina, José Horacio Juanarena, em novembro de 2002.

eles devem interagir com os comandantes, diária ou semanalmente, acertando o equilíbrio entre firmeza e flexibilidade, porém o devem fazer dentro dos círculos do poder. Portanto, as relações civis-militares não são políticas como numa troca polêmica de pontos de vista opostos perante a opinião pública. Afinal, é vital para os atores militares subordinados guardarem suas opiniões políticas para si mesmos.

Os civis interagem e não intervêm. O governo mantém-se fora da esfera militar de influência principalmente devido a sua falta de conhecimento e de pessoal habilitado. Praticamente em todos os governos, poderes legislativos e ministérios da defesa latino-americanos há um senso dominante de que as forças armadas possuem quase um monopólio da sabedoria de defesa e que a deficiência de conhecimento dos civis nunca poderá ser adequadamente superada. Essa deficiência diferencia a situação da América Latina da América do Norte, onde os secretários de defesa civis, especialmente seus funcionários, têm experiência em assuntos de defesa e frequentemente se aprofundam em assuntos militares.

Segundo estudo recente, a “intromissão” de civis tem sido uma ocorrência historicamente comum, útil e essencial nos países desenvolvidos — para a administração apropriada da defesa e a condução da

guerra.³⁷ A imersão civil nos detalhes do planejamento de defesa (relacionando-se com soldados em todos os níveis e cuidadosamente monitorando suas ações de não cumprimento de responsabilidades) ter melhorado, de acordo com especialistas norte-americanos, o funcionamento da defesa como um todo. No entanto a intromissão de civis em assuntos centrais militares das forças armadas da América Latina tem sido contraproducentes. Os civis que intervieram dessa forma sem antes estabelecer suas credenciais e credibilidade nos assuntos de defesa criaram uma antipatia militar em vez de obediência.

Livros Brancos e Encobrimento

O controle civil das forças armadas, com ausência de conhecimento de defesa, certamente não é uma fórmula ideal. Num mundo perfeito, seria preferível ter executivos e parlamentares que pudessem informar e supervisionar o planejamento e a estratégia de defesa militar, mas a América Latina não é um mundo perfeito e essas melhorias não aconteceram e nem irão acontecer tão cedo. O cenário histórico, contextual e político da região não permite tal tipo de desenvolvimento. As regiões mais afastadas da instabilidade geopolítica internacional (tais como o Oriente Médio, o Oriente Próximo, o norte da Ásia e o sul da Ásia) não representam ameaça a nações longe de

suas fronteiras; não representam o risco de guerra dentro de suas regiões; têm evitado guerras e construído relações de cooperação por meio de meios diplomáticos; e não são capazes de proporcionar benefícios materiais à sociedade por meio de gastos militares; não são regiões que deram e nem irão dar prioridade à defesa.

É fácil entender por que civis não vêem benefícios em se credenciarem em assuntos relacionados à defesa. Mesmo quando os países demonstram interesse em defesa, seus interesses são notavelmente superficiais, como, por exemplo, nos Livros Brancos de defesa da Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Guatemala, que têm sido publicados na última década.³⁸ Esses são exercícios que eu chamo de “ofuscação transparente”. Suas finalidades são mostrar ostensivamente os objeti-

Praticamente em todos os governos, poderes legislativos e ministérios da defesa latino-americanos há um senso dominante de que as forças armadas possuem quase um monopólio da sabedoria de defesa e que a deficiência de conhecimento dos civis nunca poderá ser adequadamente superada.

vos, capacidades e estratégias de defesa de cada nação para outros da região e fora dela. Isso, porém, equivale a longos tratados repletos de generalizações, que dizem pouco sobre as realidades de defesa do Estado em particular. A analogia a ser feita seria uma casa abandonada que agora está sendo renovada com uma janela recém-colocada. Quando entramos, vemos um aposento mal iluminado e pouco mobiliado. O pouco que há é de pouco interesse.

Os Livros Brancos anunciam que são o resultado de um ampla consulta com uma variedade de grupos civis e militares. O fato de terem trazido muito para as discussões de defesa é notável. Eles não são, de forma alguma, documentos puramente militares, embora seja impossível dizer quem informou quais componentes sobre o conteúdo dos relatórios. O documento é superficial e indica a carência de experiência existente na defesa. Com toda a consulta, colaboração e discussão, a maioria dos Livros Brancos ainda equivale a um pouco mais do que reflexões superficiais e generalizações estereis. Realmente não se pode obter nenhuma informação sobre o estado verdadeiro dos assuntos de defesa nesses países. Na realidade, pode-se facilmente transcrever textos — e até passagens inteiras — do Livro Branco de um país para o de outro, sem alterar fundamentalmente o seu significado.

No entanto, os Livros Brancos revelam exatamente o que deveríamos esperar de nações que não priorizam

defesa. Desse modo, pouco é dito a respeito da guerra ou da preparação, estratégia ou cenários de defesa. Alguns dos assuntos que gostaríamos de ver nos Livros Brancos são objetivos, ameaças e estratégias nacionais.

Objetivos Nacionais. Os objetivos nacionais estão ligados ao emprego da força militar. Quais objetivos políticos nacionais relacionados às áreas internas ou externas implicariam o uso das forças de defesa? Sob que condições?

Ameaças. Quais são as principais ameaças militares à nação? Qual é a probabilidade dessas ameaças materializarem-se a curto, médio ou longo prazo?

Estratégia. Uma vez identificados as ameaças e vulnerabilidades, quais são as estratégias específicas que a nação tem adotado ou que adotaria como resposta? Qual seria o papel das forças armadas ou de outras forças de segurança nessas estratégias, ou não teriam nenhum papel?

Prioridades Estratégicas. Quais são as prioridades estratégicas, e como a defesa se relacionaria a elas? Qual é a estratégia geral de defesa da nação?

Organização, desdobramento e aprestamento. Se o uso da organização, desdobramento e aprestamento for necessário, como as forças de defesa da nação se organizariam, equipariam e desdobrariam para responder a ameaças específicas? Se elas não estão configuradas para responderem às ameaças, então em que critério elas estão configuradas?

Adestramento. Como o adestramento é orientado para preparar as forças armadas para enfrentarem uma ameaça? Na presença de deficiências, o que precisa ser modificado?

Doutrina. Qual é a avaliação de como as forças armadas são orientadas para lutar? O que deveria ser modificado para se adaptarem às prioridades nacionais?

Educação. O que as escolas militares estão ensinando? Como isso está relacionado às prioridades estratégicas da nação?³⁹

O encobrimento do Livro Branco é o sintoma de um problema contínuo; cabe aos estudiosos a incumbência de se atualizarem com esta realidade. Nossas definições e análises devem ser menos normativas e mais analíticas. As definições do controle civil, que impõem padrões injustos numa região incapaz de os seguirem, deveriam remover os seus requisitos mais exigentes. Senão, criamos uma hipótese nula: nenhum Estado da região está qualificado a nos ajudar a testar a proposta — se existem essas condições (X), então há controle civil (Y).

Devemos entender o que a América Latina já conseguiu, assim como os limites dessas conquistas. Presumir que os países da região são significativamente

carentes e, portanto, em risco porque não possuem governos que possam comandar a defesa levanta dúvidas cruciais. Afora uma ou duas exceções, como é que os governos democráticos não cederam à intervenção militar após duas décadas ou mais de democracia sem liderança em defesa? Por que as relações civis-militares são universalmente reconhecidas como mais estáveis e adequadas ao controle civil do que eram no passado? Por que os renomados estudiosos de certos países insistem que a subordinação militar foi alcançada, mesmo admitindo que civis não têm idéia

de como analisar ou supervisionar a estratégia, planejamento, orçamento ou desdobramento de defesa?

Sim, as forças internacionais estão atentas (sanções econômicas e diplomáticas para golpes militares ou outras interrupções democráticas, por exemplo), o que facilita a tarefa de subordinação das forças armadas em relação ao passado, mas devemos levar em consideração as habilidades políticas dos presidentes e de seus ministros de defesa em administrar assuntos militares. Contanto que as forças armadas estejam administradas politicamente de forma inteligente, o controle civil pode sobreviver sem defesa. **MR**

Referências

1. Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en America Latina* (Buenos Aires, Argentina: Nuevohacer, 2002), pp. 49-53.
2. Donald H. Rumsfeld, *Relatório Anual ao Presidente e ao Congresso* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 2003).
3. Diamint, *Democracia*, p. 41.
4. Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995), p. 215.
5. Andrew Cottey, Timothy Edmunds, e Anthony Foster: "The second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations". *Armed Forces & Society* (Fall 2002); pp. 31-56.
6. Ernesto López, "Latin America: Objective and Subjective Control Revisited", *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, editor David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), p. 98.
7. Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957).
8. *Ibid.*, pp. 441, 450.
9. *Ibid.*, p. 434.
10. Agüero, pp. 19-20, 33.
11. J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1998), pp. 37-38, 40.
12. Harold Trinkunas, "Crafting Civilian control in Argentina and Venezuela", *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, editor David Pion-Berlin (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001), pp. 170-71.
13. David Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1997), pp. 142, 176.
14. Diamint, *Democracia*, p. 58.
15. Juan Rial, "La Gestión Civil en el Sector Defensa en America Latina", monografia apresentada na 6ª Conferência de Pesquisa e Educação em Segurança e Defesa (REDES), Santiago, Chile, outubro de 2003.
16. Diamint, *Democracia*, p. 184.
17. Miguel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002), p. 77.
18. *Ibid.*, p. 85.
19. *Ibid.*, p. 100.
20. David Mares, *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America* (New York: Columbia University Press, 2001), p. 33.
21. *Ibid.*, pp. 42-43.
22. Centeno, pp. 46-47.
23. Monica Herz e João Pontes Nogueira, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking amid Rivalry* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002), p. 46.
24. Pion-Berlin, "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (Spring 2000); pp. 43-69; Pion-Berlin, *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001).
25. Jorge I. Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean: Challenges for the Post-Cold War Era", *International Security and Democracy: Latin America and Caribbean I the Post-Cold War Era* (PA: University of Pittsburg Press, 1998), pp. 3-28.
26. Wendy Hunter, *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997).
27. Diamint, *Democracia*.
28. Brian Loveman, *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America* (Wilmington, DE: SR Books, 1999); Fernando Bustamante, "Las dificultades de la participación civil en la formulación de políticas de defensa en el Ecuador", monografia não publicada, maio de 2002.
29. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), "Parlamento y Defensa, Comisión Parlamentaria en América Latina Abocados en la Defensa Nacional", endereço eletrônico www.resdal.org.ar/main-parlamento-defensa.html, acesso em _____ 2005.
30. *Ibid.*.
31. *Ibid.*.
32. Rühl, "Curbing Central America's Militaries," *Journal of Democracy* (Julho de 2004): p. 137.
33. *Ibid.*.
34. *Ibid.*, p. 142.
35. *Ibid.*, p. 149.
36. Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2002).
37. Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003); Cohen.
38. Cottey, Edmunds, and Foster, pp. 31-56.
39. Diamint, *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias latino americanas* (Buenos Aires: Nuevohacer, 1999). Como comparação, o Livro Branco do Canadá pesquisa detalhes consideráveis sobre propósito, estrutura, desdobramento e conduta operacional de suas missões. Por exemplo, numa seção de 10 páginas sobre operações multilaterais, o Canadá inclui especificações de princípios em projetos de missões, nos quais há especificações sobre quais operações multilaterais o Canadá participaria; apoio e contribuições em treinamentos de manutenção da paz para missões acordadas; especificações em desdobramento de forças para a OTAN e a ONU, incluindo o tipo e número de grupos de batalha (batalhões de infantaria, artilharia, esquadrões aéreos, grupos de tarefa naval, esquadrões táticos, e assim por diante), armamento (quantos navios e quais os tipos, e assim por diante), e pessoal (tripulações aéreas para servir à Força Naval Efetiva da OTAN). Enquanto os Livros Brancos latino-americanos simplesmente listam os componentes de suas forças, o Canadá une esses componentes a missões específicas e estratégias.

David Pion-Berlin é professor de Ciências Políticas na Universidade da Califórnia em, Riverside. Recebeu o título de Bacharel pela Colgate University, o de Mestre Ph.D pela Denver University. Sua publicação mais recente é Transforming Latin América: The International and Domestic Origins of Change (Pensilvânia, University of Pittsburg Press, a ser publicada em 2005 .